Current Issue Review

87-3E

War Criminals: The Deschênes Commission

Grant Purves
Politial and Social Affairs Division

29 January 1987
Reviewed 16 April 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00832/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/87-3-1987E

ISBN 0-660-12575-7

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

WAR CRIMINALS: THE DESCHÊNES COMMISSION

ISSUE DEFINITION

In recent years, the presence in Canada of individuals who may, as Nazis or Nazi collaborators, have committed war crimes in Europe 40 to 45 years ago has raised a number of issues, including: how many such individuals currently reside in Canada; how they came to be here; whether they should be the object of investigation and prosecution; and, if so, what means might be used to bring them to justice. Since no authoritative study of these issues existed, the Deschênes Commission was appointed in 1985 to investigate and report on the subject.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The War Crimes Trials

The post-World War II Nuremberg trials concentrated on bringing to justice the "major" war criminals, that is, those Nazis most responsible for establishing and implementing the policies which led to the war, to the abuse of civilian populations in occupied Europe and of prisoners of war, and to the attempted systematic extermination or genocide of whole categories of people. These categories included the Jews, Gypsies and the Slavs (some of whom were to be spared to form a pool of slave labour) as well as homosexuals, the mentally infirm, etc. Many "major" war criminals, such as Adolf Eichmann and Joseph Mengele, managed to escape from Germany and to elude capture for long periods of time.

Not as much attention was paid to the "lesser" war criminals. Those suspected were subjected to a process of "denazification," but relatively few of the thousands implicated were brought to trial and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

convicted before 1948. These persons, who had functioned in relative obscurity as prison and concentration camp guards, as other ranks and non-commissioned officers in death squads, and as informers and collaborators, were frequently non-Germans recruited from among the subject peoples of Europe. The lower echelon Nazis and collaborators had acted as the instruments of the genocide programs initiated by the Nazi hierarchy.

B. The Onset of the Cold War and the Decision to Halt War Crimes Trials

In early 1948, relations between the western powers and their erstwhile ally, the Soviet Union, deteriorated rapidly. In February, Soviet-supported Communists successfully overthrew the government of Czechoslovakia and transformed the country into a People's Republic. In July, disagreements over the administration and future of occupied Germany led to the Soviet blockade of Berlin and almost to war.

It was against this background of intensifying East-West hostility, the so-called "Cold War," and the drive to create the Federal Republic of Germany out of the rubble of the Nazi regime, that the governments of the Commonwealth, including Canada, received a telegram dated 13 July 1948 from the British Commonwealth Relations Office. This proposed an end to Nazi war crimes trials in the British zone of Germany. "Punishment of war crimes is more a matter of discouraging future generations than of meting out retribution to every guilty individual ... it is now necessary to dispose of the past as soon as possible." Faced with the reality of a new and dangerous enemy, the western powers became reluctant to pursue the remnants of the old. Their limited security resources were re-deployed to uncover suspected Soviet agents and Communists, rather than to identify and track down Nazi war criminals. In Canadian immigration policy, which was rapidly liberalized after the war, the restrictions against the entry of ex-enemy aliens were systematically relaxed.

C. Exclusions under Canadian Immigration Policy

Until 1949, Canada had no criteria for rejecting as immigrants either Nazis or the German military. The prohibition then

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

introduced included past members of the Nazi party, the SS (Schutz Staffel, an élite Nazi police force), Waffen SS (an equally heinous military version of the SS), the German Wehrmacht or regular armed forces, and collaborators. The Nazi prohibition was dropped in 1950. Non-Germans conscripted into the Waffen SS after 1942 were exempted in 1951 as were, in 1953, Waffen SS German nationals under the age of 18 at the time of conscription and ethnic Germans (the Volksdeutsche) conscripted under duress. The more general ban on veterans of all German military and SS units was relaxed in 1956 in cases of exceptional merit or where these veterans had close relatives in Canada. Specific exclusions were removed altogether in 1962. There remained only the loose catch-all exclusion of those "implicated in the taking of life or engaged in activities connected with forced labour and concentration camps."

No serious attempt ever seems to have been made to define "collaborator" in the relatively brief period of time these exclusions were in effect and may have been enforced. For example, membership in the various Nazi-organized police auxiliaries which had been raised among local populations and used to keep order, to round up and sometimes to execute those suspected of being Jews, partisans, etc., was not a specific reason for exclusion.

D. Establishment of the Deschênes Commission

The immediate cause of the establishment of the Deschênes Commission in 1985 was the accusation that Joseph Mengele, an infamous Nazi war criminal, had applied to immigrate to Canada in 1962 and that Canadian government officials had been informed at the time who Mengele was. Moreover, it was suggested that he might still be in Canada. The issue was raised in the House of Commons on 23 January 1985 by Robert Kaplan. The Prime Minister responded that he had instructed the Minister of Justice and the Solicitor General to initiate, on an urgent basis, a full inquiry to ascertain whether there was any truth in the accusations.

On 7 February 1985, the Minister of Justice announced that Mr. Jules Deschênes, a Justice of the Court of Appeal of Quebec, would head an independent Commission of Inquiry to investigate the charge that a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

considerable number of Nazi war criminals had gained admittance to Canada through a variety of illegal or fraudulent means. The terms of reference of the Commission were:

> To conduct such investigations regarding alleged war criminals in Canada, including whether any such persons are now resident in Canada and when and how they obtained entry to Canada, as in the opinion of the Commissioner are necessary in order to enable him to report to the Governor in Council his recommendations and advice relating to what further action might be taken in Canada to bring to justice such alleged war criminals who might be residing within Canada, including recommendations as to what legal means are now available to bring to justice any such persons in Canada, or whether and what legislation might be adopted by the Parliament of Canada to ensure that war criminals are brought to justice and made to answer for their crimes.

The Commission was given wide powers to conduct its investigation, including the power to travel outside Canada, and was instructed to report its findings and recommendations by 31 December 1985.

The public hearings of the Commission had many highlights, but the most emotional aspect of the hearings and public debate outside the hearings seemed to pit the Canadian Jewish community against the Canadian East European and Baltic communities. The latter were afraid that the inquiry would become a witch hunt against their members who had revolted against Soviet tyranny during the war to the point of allying themselves with the Nazis.

The question of whether or not the Commission should travel to the Soviet Union and other Iron Curtain countries to take evidence caused a bitter controversy throughout the late summer and early fall of 1985. Baltic and Ukrainian groups were completely opposed because, they argued, Soviet-supplied evidence could not be trusted and would be used to attack any individual or ethnic group opposed to the Soviet state. Representatives of Jewish groups argued that there was important evidence in the Soviet Union, both eyewitness and documentary, and that there was no known instance in Europe or North America of the Soviets having provided a false document or a witness who committed perjury.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In a formal written decision of 14 November 1985, Justice Deschênes decided that, while he himself should not take part in the hearing of evidence abroad, there was no reason why evidence should not be sought and heard, even in Eastern Bloc countries. But he set strict conditions that would have to be met by host countries:

i) protection of reputations through confidentiality;

ii) independent interpreters;

iii) access to original documents;

iv) access to witnesses' previous statements;

v) freedom of examination of witnesses in agreement with Canadian rules of evidence; and

vi) videotaping of such examinations.

However, a satisfactory response was not received from the Soviet Union until June 1986 and Justice Deschênes decided there was insufficient time left for the Commission to travel.

E. The Report of the Deschênes Commission

The report of the Commission was submitted to the government at the end of 1986, a year later than originally anticipated. The Government tabled the public portion of the Report [Commission of Inquiry on War Criminals, Part 1: Public] on 12 March 1987 together with its response to the recommendations.

The Report found that public estimates of the number of war criminals allegedly living in Canada had become grossly exaggerated, expanding from a "handful" or "several hundred" in the mid-1970s to "thousands" by the mid-1980s. Some exaggeration may have resulted from the casual lumping together of "war criminals" and "war-time collaborators," some from blanket accusations against all members of certain military units such as the "Galicia" or "Halychyna" Division (which the Commission formally cleared of collective war crimes), and still more from duplication. Nevertheless, the master list of possible suspects compiled by the Commission contained the names of just 774 individuals; an addendum listed 38

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

names, and there was a further list of 71 German scientists and technicians. Of the 774 suspects on the master list, 341 were found never to have landed or resided in Canada, 21 had landed in Canada but had left for another country, 86 had died in Canada, and 4 could not be located in this country. The Commission could find no prima facie evidence of war crimes in the files of 154 further suspects. Therefore, it recommended that these 606 files be closed.

In a further 97 cases, the Commission could not find prima facie evidence of war crimes, but believed that such evidence might exist in East European countries. The decision of whether or not to circulate these files abroad was left up to the government. Some 34 cases on the master list were outstanding because answers had not been received from foreign agencies. Time constraints had also prevented the Commission from fully investigating the 38 cases referred to it after October 1986 and the list of German scientists and technicians.

The Commission found prima facie evidence of war crimes in just 20 cases, and, in a confidential Part II to the Report, made detailed recommendations to the government about how to proceed in each case.

To deal with the problem of bringing war criminals to justice, the Report recommended amendments to the Criminal Code to make prosecution possible in Canada, amendments to the Extradition Act and treaties of extradition to facilitate removal of individuals sought by foreign countries for war crimes, and amendments to laws and procedures governing denaturalization (removal of citizenship) and deportation.

F. The Criminal Law

The Commission concluded that the Criminal Code should be used as the vehicle for the prosecution of war criminals in Canada. This would avoid the image of military courts and wartime procedure; avoid the appearance of short-circuiting the Canadian legal process or of downplaying the Charter of Rights and Freedoms; and assert the primacy of the rule of law. It therefore recommended that section 6 of the Code be amended to make war crimes and crimes against humanity a Canadian criminal offence even if committed outside Canada and before adoption of the amendment:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(1.10) Notwithstanding anything in this Act or any other Act,

a) where a person has committed outside Canada, at any time before or after the coming into force of this subsection, an act or omission constituting a war crime or a crime against humanity, and

b) where the act or omission if committed in Canada would have constituted an offence under Canadian law,

that person shall be deemed to have committed that act or omission in Canada if

c) the person who has committed the act or omission or a victim of the act or omission was, at the time of the act or omission,
(i) a Canadian citizen, or
(ii) a person employed by Canada in a military or civilian capacity; or
later became a Canadian citizen; or

d) the person who has committed the act or omission is, after the act or omission has been committed, present in Canada.

Under the amendment, only the Attorney General of Canada would be able to institute proceedings.

G. Extradition and Treaties of Extradition

To overcome the difficulty created by the absence of a treaty of extradition with certain countries which may have an interest in trying war criminals now living in Canada, the Commission recommended that section 36 of the Extradition Act be amended to apply to war crimes committed before, and not only after, extradition treaties came into force.

The 1967 Extradition Agreement between Canada and Israel contains two obstacles to the extradition of Nazi war criminals to Israel: the offence leading to extradition must have been committed within the territory of Israel, and must have been committed after the signature of the agreement (1967). The Commission recommended that the restriction as

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

to the date of the offence be abrogated and that executive discretion be permitted when extraterritorial jurisdiction is asserted.

H. Denaturalization and Deportation

Under Canadian law, Canadian citizens cannot either be deported or have their citizenship revoked. Naturalized citizens, however, can lose their citizenship, and hence become liable for deportation, if it can be shown that citizenship was obtained as a result of "false representation or fraud or concealment of material circumstances." Thus the process of denaturalization and deportation could be used in appropriate cases as a means of ridding Canada of war criminals. In cases of suspected Nazi war criminals, the Commission recommended that the deportation hearing be elevated to the level of the judicial process, as is the case in denaturalization proceedings. Since these processes could take years to accomplish if carried out consecutively, the Commission recommended that the two hearings be held before the same authority, provided that the denaturalization phase proceed and be decided first and that the "findings of facts" in the denaturalization phrase be held as "conclusive" with respect to the deportation phase. Furthermore, judicial appeals should be denied or, at most, a single appeal provided for against the denaturalization/deportation proceedings.

To prevent the granting of citizenship to war criminals and/or to make its revocation easier in the case of war criminals, the Commission recommended amendments to the Citizenship Act and the Immigration Act. To the same end it also recommended that immigrant applicants be asked specific questions about their past military, para-military, political and civilian activities, and that a written, signed record of the applicant's answers be kept during her/his lifetime.

I. The Response of the Government

In its initial response, the Government pledged, wherever possible, to deal with the problem of war criminals in Canada. The Criminal Code would be amended to give Canadian courts jurisdiction. But the Government rejected action with retroactive effect to amend procedures

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

of extradition, denaturalization and deportation. Within a week, the Government appointed an Assistant Deputy Minister to head the Justice Department's investigation of the 20 suspects and promised to introduce amendments to the Criminal Code as soon as possible.

PARLIAMENTARY ACTION

Mr. Robert Kaplan, MP (York Centre) introduced in the House of Commons on 6 March 1979, a proposed amendment to the Citizenship Act to deprive convicted war criminals of Canadian citizenship. The Private Member's Bill, C-215, entitled An Act respecting war criminals in Canada, had received first reading on 30 October 1978.

> 1. The Citizenship Act is amended by inserting, immediately after section 9 thereof, the following new section:
>
> > 9.1 Notwithstanding any other Act, every person convicted of an offence pursuant to section 3 of the Geneva Conventions Act thereby ceases to be a Canadian citizen.

The explanatory note accompanying Bill C-215 read as follows:

> The purpose of this Bill is to provide for the loss of Canadian citizenship by any person convicted as a war criminal, that is, of a "grave breach" of the Geneva Conventions of 1949.
>
> These conventions were implemented in Canada in 1965 by the Geneva Conventions Act. "Grave breaches" meant, among other things, wilful killing, torture or inhuman treatment, including biological experiments, and wilfully causing great suffering or serious injury to body or health.

The proposed amendment was not adopted and the Bill was withdrawn.

As originally introduced by the government in 1980, the proposed Charter of Rights and Freedoms (sections 11(e) and (f)) contained provisions against retroactive criminalization and double jeopardy that, it was felt, might operate to prevent prosecutions of war criminals living in Canada. Amendments were introduced to eliminate this potential

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

constitutional impediment to such prosecutions, under existing, amended or new legislation.

In March 1985 during study by the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of Bill C-18: An Act to amend the Criminal Code, etc., an attempt was made to introduce amendments to the Criminal Code dealing with war crimes and crimes against humanity. Three of the five motions were ruled out-of-order, as going beyond the scope of the Bill, one was defeated and one withdrawn. The same pattern of rejection was repeated during third reading on 14 April.

During the hearings of the Deschênes Commission, the question of gathering evidence in the Soviet Union caused intense controversy. The issue became extremely difficult for Members of Parliament, particularly those with large Jewish and East European populations in their ridings. Many MPs publicly opposed the trip and brought pressure to bear on the government and Minister of Justice. A Parliamentary Study Group on the Canadian Nazi War Criminal Inquiry was formed. Its object was, and is, reconciliation between opposing views and ethnic groups as well as self-education about the issues that precipitated thousands of letters from constituents.

CHRONOLOGY

1948 - The Cold War between East and West began. The British advised an end to trials of war criminals.

1949 - Canada restricted the immigration to Canada of ex-members of the Nazi party, the German armed forces and collaborators. These restrictions were relaxed in subsequent years and withdrawn in 1962.

1979 - Bill C-215, to provide for the loss of Canadian citizenship by those convicted of war crimes, was introduced, debated and withdrawn.

1980 - An interdepartmental committee concluded that existing law was inadequate to bring war criminals to justice.

1980 - Proposed Charter of Rights and Freedoms was amended to eliminate potential constitutional impediment to prosecutions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

February 1985 - Commission of Inquiry on War Criminals was established under Justice Jules Deschênes.

November 1985 - The Commission established conditions for gathering evidence abroad, particularly in the Soviet Union.

December 1986 - The Commission submitted its report to the government.

March 1987 - The report of the Commission was tabled, together with the initial response of the Government.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

(1) Commission of Inquiry on War Criminals, Report, Part 1: Public, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1986.

(2) Littman, Sol, "War Criminals in Canada: An Introductory Study," unpublished study commissioned by the Solicitor General.

(3) Silverstone, Jack, "War Criminals in Canada: Legislative Options." (Library of Parliament, BP-24E)

87-3F

Bulletin d'actualité

Les criminels de guerre: la Commission Deschênes

Grant Purves
Division des affaires politiques et sociales

Le 29 janvier 1987
Revu le 16 avril 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/87-3-1987F

ISBN 0-660-92131-6

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CRIMINELS DE GUERRE: LA COMMISSION DESCHÊNES

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des dernières années, la présence au Canada d'individus qui, en tant que Nazis ou collaborateurs, auraient commis des crimes de guerre en Europe il y a 40 ou 45 ans a soulevé plusieurs questions: combien de ces individus résident actuellement au Canada; comment se sont-ils retrouvés ici; doivent-ils faire l'objet d'une enquête et, éventuellement, de poursuites; et, dans ce cas, de quelle façon faut-il procéder pour les traduire en justice? Comme il n'existait aucune étude officielle sur cette question, on a constitué la Commission Deschênes en 1985 pour qu'elle enquête sur ce sujet et qu'elle en fasse rapport.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les procès des criminels de guerre

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale se déroulèrent les procès de Nuremberg, qui visaient à traduire en justice les principaux criminels de guerre, c'est-à-dire les Nazis responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre des mesures qui sont à l'origine de la guerre, des sévices infligés aux populations civiles de l'Europe occupée et aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prisonniers de guerre, ainsi que de l'extermination systématique ou du génocide de certains groupes entiers de population, notamment les Juifs, les Tsiganes et les Slaves (dont certains furent épargnés pour former une réserve de main-d'oeuvre réduite en esclavage), ainsi que les homosexuels, les handicapés mentaux, etc. De nombreux "grands" criminels de guerre, comme Adolf Eichmann et Joseph Mengele, réussirent à fuir l'Allemagne et à échapper aux poursuites pendant de nombreuses années.

On se préoccupa moins des criminels de guerre de moindre envergure. Les suspects furent soumis à des mesures de "dénazification", mais sur les milliers d'individus en cause, ceux qui ont été traduits en justice et condamnés avant 1948 sont relativement peu nombreux. Les personnes affectées à des fonctions moins en vue comme la garde des établissements pénitentiaires et des camps de concentration, les officiers et sous-officiers des unités chargées des opérations d'extermination ainsi que les informateurs et collaborateurs étaient souvent des non-Allemands recrutés parmi les populations des pays conquis d'Europe. Ces Nazis et ces collaborateurs subalternes faisaient fonction d'exécutants des programmes de génocide instaurés par les dirigeants nazis.

B. L'avènement de la "guerre froide" et la décision de mettre un terme aux procès des criminels de guerre

Au début de 1948, les relations entre les puissances occidentales et leur ancienne alliée, l'Union soviétique, se détériorèrent rapidement. En février, des communistes appuyés par l'Union soviétique renversèrent le gouvernement de Tchécoslovaquie et transformèrent ce pays en une république populaire. En juillet, des divergences concernant l'administration et l'avenir de l'Allemagne occupée entraînèrent le blocus de Berlin, organisé par les Soviétiques, provoquant presque un conflit armé.

C'est dans ce contexte d'aggravation de l'hostilité est-ouest, qualifiée de "guerre froide", et de volonté de créer la République fédérale d'Allemagne sur les ruines du régime nazi que les gouvernements du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commonwealth, dont celui du Canada, reçurent, le 13 juillet 1948, un télégramme du Bureau des relations du Commonwealth britannique, qui proposait de mettre un terme aux procès contre les criminels de guerre nazis dans la zone de l'Allemagne occupée par les Britanniques. "La répression des criminels de guerre vise plus à dissuader les générations futures qu'à imposer des sanctions à tous les coupables; il est désormais nécessaire d'en finir avec le passé, le plus vite possible." Les puissances occidentales, qui devaient faire face à la menace d'un nouvel ennemi, renoncèrent à poursuivre les derniers éléments de leurs anciens adversaires; elles consacrèrent les modestes ressources de leurs services de sécurité à démasquer les agents soviétiques et les communistes plutôt qu'à traquer les criminels de guerre nazis. La politique canadienne de l'immigration fut rapidement libéralisée après la guerre, et les restrictions à l'entrée des ressortissants des anciennes puissances ennemies furent systématiquement assouplies.

C. Les cas d'exclusion prévus dans la politique canadienne de l'immigration

Jusqu'en 1949, le Canada ne disposait d'aucun critère pour refuser l'immigration aux Nazis et aux militaires allemands. Les autorités canadiennes imposèrent ensuite une interdiction visant les anciens membres du Parti national-socialiste, des SS (Schutz Staffel, corps d'élite de la police nazie), des Waffen SS (unités militaires tout aussi redoutables), de la Wehrmacht, ou armée régulière, ainsi que les collaborateurs. L'interdiction fut levée en 1950 dans le cas des Nazis, en 1951 pour les non-Allemands enrôlés dans les Waffen SS après 1942 et en 1953 pour les Allemands âgés de moins de 18 ans au moment de leur recrutement dans les Waffen SS, de même que pour tous les individus d'ethnie allemande (Volksdeutsche) enrôlés sous la contrainte. L'interdiction globale visant les anciens combattants de l'armée allemande et des unités SS fut atténuée en 1956, en faveur des individus au passé particulièrement digne d'éloges et des anciens combattants qui avaient des parents proches au Canada. Les exclusions particulières furent totalement levées en 1962. Il ne restait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus que l'exclusion générale et imprécise visant les personnes impliquées dans des exécutions ou ayant participé à des activités concernant les travaux forcés et les camps de concentration.

Il ne semble pas qu'on ait véritablement tenté de définir la notion de collaboration pendant la période relativement courte où ces exclusions ont pu être appliquées. Par exemple, l'appartenance aux différents corps auxiliaires de police organisés par les Nazis, dont les membres étaient recrutés parmi les populations locales et qui étaient chargés de maintenir l'ordre, de neutraliser et parfois d'exécuter des individus soupçonnés d'être Juifs, partisans, etc., n'a jamais constitué un motif particulier d'exclusion.

D. Constitution de la Commission Deschênes

La constitution de la Commission Deschênes en 1985 a directement fait suite à l'accusation selon laquelle Joseph Mengele, sinistre criminel de guerre nazi, aurait demandé à immigrer au Canada en 1962, les autorités canadiennes ayant alors été informées de ses antécédents. On a en outre laissé entendre qu'il résiderait toujours au Canada. Le cas a été soulevé à la Chambre des communes le 23 janvier 1985 par M. Robert Kaplan. Le Premier ministre a répondu qu'il avait chargé le ministre de la Justice et le Solliciteur général d'entreprendre d'urgence une enquête complète pour déterminer le bien-fondé de ces accusations.

Le 7 février 1985, le ministre de la Justice a annoncé que le juge Jules Deschênes, de la Cour d'appel du Québec, allait diriger une commission d'enquête indépendante chargée d'instruire l'accusation selon laquelle un nombre considérable de criminels de guerre nazis auraient trouvé refuge au Canada grâce à des moyens illégaux ou frauduleux. Le mandat du Commissaire était le suivant:

> De procéder à toutes enquêtes qu'il estime nécessaires sur les présumés criminels de guerre au Canada, et notamment de rechercher si des présumés criminels de guerre résident actuellement au Canada et, le cas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

échéant, de déterminer quand et comment ceux-ci y sont entrés, afin d'être en mesure de présenter au Gouverneur en conseil des suggestions et recommandations sur les dispositions à prendre au Canada pour traduire en justice les criminels de guerre pouvant y résider, et de préciser les mécanismes juridiques existants qui pourraient être utilisés à cette fin ou, à défaut, ceux qu'il y aurait lieu pour le Parlement canadien d'instituer par voie législative.

La Commission a été investie de vastes pouvoirs d'enquête, et elle a notamment été habilitée à se déplacer à l'étranger; elle était tenue de faire rapport de ses conclusions et recommandations avant le 31 décembre 1985.

Les audiences de la Commission ont révélé bien des faits, mais l'élément le plus passionnel des audiences et du débat public qu'elles ont suscité a sans doute été l'hostilité manifestée par la communauté juive canadienne à l'endroit des communautés de Canadiens originaires de l'Europe de l'Est et de la Baltique. Ces dernières ont craint que l'enquête ne tourne en une chasse aux sorcières contre leurs membres qui se sont révoltés contre la tyrannie du régime soviétique pendant la guerre, au point de faire alliance avec les Nazis.

L'éventualité de déplacements de la Commission en Union soviétique et dans d'autres pays de l'Est pour y recueillir des témoignages a suscité une amère controverse à la fin de l'été et au début de l'automne 1985. Les communautés de Canadiens originaires des pays de la Baltique et de l'Ukraine s'y sont ardemment opposées parce qu'à leur avis, on ne pouvait accorder foi à l'information fournie par les autorités soviétiques, qui servirait à attaquer tout individu ou groupe ethnique opposé à l'État soviétique. Les représentants de la communauté juive ont déclaré qu'on trouverait d'importants éléments de preuve en Union soviétique, sous forme de documents et de déclarations de témoins oculaires, et qu'il n'existait aucun cas, pas plus en Europe qu'en Amérique du Nord, où des Soviétiques auraient fourni de faux documents ou se seraient rendus coupables de parjure.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans un document officiel daté du 14 novembre 1985, le juge Deschênes a décidé que, bien que lui-même ne doive pas prendre part à l'audition de témoins à l'étranger, rien ne s'opposait à ce que des témoignages y soient sollicités et recueillis, même dans les pays de l'Est. Il a cependant imposé des conditions strictes aux pays qui recevraient la délégation de la Commission:

i) confidentialité pour protéger la réputation des personnes en cause;

ii) interprètes indépendants;

iii) accès aux documents originaux;

iv) accès aux déclarations antérieures des témoins;

v) libre interrogatoire des témoins, selon les règles canadiennes de la preuve;

vi) enregistrement magnétoscopique de ces interrogatoires.

Cependant, les autorités soviétiques n'ont pas fait parvenir de réponse satisfaisante avant juin 1986, et le juge Deschênes a décidé qu'il ne restait plus assez de temps pour organiser le déplacement de la Commission.

E. Le rapport de la Commission Deschênes

Le rapport de la Commission a été présenté au gouvernement à la fin de 1986, soit un an après la date initialement prévue. Le 12 mars 1987, le gouvernement a déposé la partie publique du rapport (Commission d'enquête sur les criminels de guerre, Rapport, Partie I: Publique), ainsi que sa réponse aux recommandations.

Les auteurs du rapport ont constaté que les estimations concernant le nombre des criminels de guerre qui vivraient au Canada ont été grossièrement gonflées, passant d'une "poignée" ou de "quelques centaines" au milieu des années 70 à des "milliers" au milieu des années 80. Cette exagération résulterait notamment de l'assimilation fréquente

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des collaborateurs en temps de guerre à des criminels de guerre, de la formulation d'accusations collectives contre tous les membres de certaines unités militaires comme les divisions "Galicie" ou "Halychyna" (que la Commission a officiellement exonérées de tout crime de guerre collectif), et, avant tout, du fait qu'un même individu peut faire l'objet de plusieurs accusations. Quoi qu'il en soit, la liste maîtresse des suspects éventuels dressée par la Commission ne comporte que 774 noms; on trouve un addendum de 38 noms, et une liste de 71 scientifiques et techniciens allemands. Sur les 774 suspects de la liste maîtresse, la Commission a constaté que 341 n'ont jamais été admis au Canada et n'y ont jamais résidé, 21 ont été admis au Canada mais se sont ensuite établis dans un autre pays, 86 sont décédés au Canada, et 4 n'on put être retrouvés au Canada. La Commission n'a trouvé aucune preuve prima facie de crime de guerre dans les dossiers de 154 autres suspects. En conséquence, elle a recommandé la fermeture de 606 dossiers.

Dans 97 autres cas, la Commission n'a pas trouvé de preuves prima facie de crime de guerre, mais elle pense que ces preuves pourraient exister dans des pays d'Europe de l'Est. Elle laisse au gouvernement du Canada le soin de décider s'il y a lieu de communiquer ces dossiers aux autorités des pays en question. Environ 34 cas figurant sur la liste maîtresse sont en suspens, la Commission n'ayant pas reçu de réponses d'organismes étrangers. Faute de temps, la Commission n'a pu mener à termes ses enquêtes sur les 38 cas qui lui ont été soumis après octobre 1986, ni sur les 71 cas de scientifiques et de techniciens allemands.

La Commission n'a trouvé de preuves prima facie de crime de guerre que dans 20 cas, et dans le document confidentiel qui forme la partie II du rapport, elle présente au gouvernement des recommandations détaillées sur les mesures à prendre dans chaque cas.

Au sujet des voies de droit permettant de traduire les criminels de guerre en justice, le rapport recommande que l'on modifie le Code criminel pour permettre des poursuites au Canada, que l'on modifie la Loi sur l'extradition et les traités d'extradition de manière à faciliter l'extradition des individus recherchés pour crime de guerre par un État étranger, et que l'on modifie la législation et la réglementation régissant la dénaturalisation (révocation de la citoyenneté) et l'expulsion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Le droit pénal

La Commission estime en conclusion qu'il convient de poursuivre les criminels de guerre au Canada en vertu du Code criminel. Cette façon de procéder éviterait de donner l'impression d'une justice militaire fonctionnant selon la procédure applicable en temps de guerre, de court-circuiter la procédure judiciaire canadienne ordinaire ou d'écarter l'application de la Charte canadienne des droits et libertés; en outre, on se conformerait ainsi au principe de la suprématie du droit. C'est pourquoi la Commission a recommandé que l'on modifie l'article 6 du Code de façon à assimiler les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité à des infractions criminelles commises au Canada, même lorsqu'ils ont été commis à l'étranger et avant l'adoption de la modification:

> (1.10) Nonobstant les dispositions de la présente loi ou de toute autre loi:
>
> a) lorsque une personne a commis à l'extérieur du Canada, avant ou après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, une action ou une omission constituant un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, et
>
> b) lorsque cette action ou cette omission, commise au Canada, aurait constitué une infraction en vertu de la loi canadienne,
>
> cette personne est réputée avoir commis cette action ou cette omission au Canada si:
>
> c) l'auteur ou la victime de l'action ou de l'omission était, au moment de sa perpétration,
>
> (i) citoyen canadien, ou
>
> (ii) employé du Canada dans une fonction militaire ou civile; ou
>
> est devenu subséquemment citoyen canadien; ou
>
> d) l'auteur de l'action ou de l'omission se trouve, après la perpétration, présent au Canada.

Le Procureur général du Canada serait seul habilité à intenter des poursuites aux termes de cette modification.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. L'extradition et les traités d'extradition

Pour surmonter le problème que pose l'absence de traité d'extradition avec certains pays qui voudraient juger des criminels de guerre vivant actuellement au Canada, la Commission a recommandé que l'on modifie l'article 36 de la Loi sur l'extradition de façon qu'elle s'applique aux crimes de guerre commis avant l'entrée en vigueur des traités d'extradition, et non pas uniquement après.

L'accord d'extradition de 1967 entre le Canada et Israël comporte deux dispositions qui font obstacle à l'extradition vers Israël des criminels de guerre nazis: il faut que le crime faisant l'objet de la requête d'extradition ait été commis sur le territoire d'Israël, et après la signature de l'accord (1967). La Commission a recommandé que la restriction concernant la date du crime soit supprimée, et que l'exécutif de l'État requis puisse exercer un pouvoir discrétionnaire lorsque l'État requérant affirme sa compétence extraterritoriale.

H. Dénaturalisation et expulsion

En droit canadien, les citoyens canadiens ne peuvent être ni expulsés, ni privés de leur citoyenneté. En revanche, les citoyens naturalisés peuvent perdre leur citoyenneté, ce qui les expose à une mesure d'expulsion, s'il est prouvé qu'ils ont obtenu leur citoyenneté "par suite de fausses représentations, de fraude ou de dissimulation de faits importants". Le Canada pourrait donc recourir à une mesure de dénaturalisation et d'expulsion dans les cas appropriés pour se débarrasser de criminels de guerre. Dans le cas des individus soupçonnés d'être des criminels de guerre nazis, la Commission a recommandé que l'audition d'expulsion soit élevée au niveau du processus judiciaire, comme dans le cas de la dénaturalisation. Comme ces procédures peuvent prendre des années si elles sont intentées consécutivement, la Commission a recommandé que les deux auditions soient fusionnées en une seule, devant la même instance, sous réserve que la question de la dénaturalisation soit traitée et tranchée d'abord, et que les conclusions de fait du tribunal sur la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

première question soient tenues pour décisives en ce qui concerne l'étape de l'expulsion. En outre, les appels judiciaires devraient être interdits ou, tout au plus, un seul appel devrait être prévu pour traiter à la fois des ordonnances de dénaturalisation et d'expulsion.

Afin que la citoyenneté ne puisse être accordée à des criminels de guerre ou qu'ils puissent en être privés plus facilement, la Commission a recommandé que l'on modifie la Loi sur la citoyenneté et la Loi sur l'immigration. Dans le même but, elle a également recommandé que les candidats à l'immigration soient tenus de répondre à des questions précises concernant leurs activités civiles et leurs antécédents militaires, paramilitaires et politiques, et que les documents signés indiquant leurs réponses soient conservés jusqu'à leur décès.

I. La réaction du gouvernement

Dans sa réponse initiale, le gouvernement s'est engagé à régler, dans toute la mesure du possible, le problème des criminels de guerre au Canada. Le Code criminel serait modifié de manière à accorder compétence aux tribunaux canadiens, mais le gouvernement a rejeté les mesures à effet rétroactif visant à modifier les procédures d'extradition, de dénaturalisation et d'expulsion. Dans un délai d'une semaine, il a nommé un sous-ministre adjoint pour diriger l'enquête du ministère de la Justice sur les 20 suspects et il a promis de déposer le plus tôt possible les modifications prévues au Code criminel.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le 6 mars 1979, M. Robert Kaplan, député de York-Centre, a déposé à la Chambre des communes un projet de modification de la Loi sur la citoyenneté visant à priver de la citoyenneté canadienne les individus condamnés pour crime de guerre. Le projet de loi d'initiative parlementaire C-215, intitulé Loi concernant les criminels de guerre au Canada, avait été présenté en première lecture le 30 octobre 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> 1. La Loi sur la citoyenneté est modifiée par l'insertion, immédiatement après l'article 9, du nouvel article suivant:
>
> > 9.1 Nonobstant toute autre loi, toute personne déclarée coupable d'une infraction aux termes de l'article 3 de la Loi sur les Conventions de Genève perd de ce fait la citoyenneté canadienne.

La note explicative qui accompagnait le projet de loi C-215 était ainsi libellée:

> Ce bill vise à enlever la citoyenneté canadienne à toute personne déclarée coupable, comme criminel de guerre, d'une "infraction grave" aux Conventions de Genève de 1949.
>
> Ces conventions ont été intégrées à la législation canadienne en 1965 par la Loi sur les Conventions de Genève. L'expression "infractions graves" désigne entre autres choses l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques, et le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité ou à la santé.

La modification proposée n'a pas été adoptée et le projet de loi a été retiré.

Dans la version de la Charte des droits et libertés présentée initialement par le gouvernement en 1980, les alinéas 11e) et f) comportaient des dispositions visant à empêcher la criminalisation rétroactive et la possibilité d'un deuxième jugement pour le même délit. On a craint que ces dispositions puissent faire obstacle à des poursuites contre des criminels de guerre vivant au Canada. C'est pourquoi on les a modifiées pour éliminer toute possibilité d'empêchement constitutionnel à de telles poursuites en vertu de dispositions législatives en vigueur, modifiées ou nouvelles.

En mars 1985, lorsque le Comité permanent de la justice et des affaires juridiques a étudié le projet de loi C-18, modifiant le Code criminel, les membres du comité ont tenté de présenter des projets de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modification du Code criminel concernant les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Trois des cinq motions présentées ont été jugées irrecevables parce qu'elles dépassaient la portée du projet de loi, une autre a été rejetée, et la dernière a été retirée. Des motions analogues ont été rejetées de la même façon en troisième lecture, le 14 avril.

Au cours des audiences de la Commission Deschênes, l'éventualité de l'audition de témoignages en Union soviétique a suscité une intense controverse. Elle a posé un grave problème aux députés, en particulier à ceux dont la circonscription compte une forte proportion de Juifs et de Canadiens originaires de l'Europe de l'Est. De nombreux députés se sont opposés publiquement au déplacement de la Commission et ont fait pression auprès du gouvernement et du ministre de la Justice. On a constitué un Groupe d'étude parlementaire sur l'enquête concernant les criminels de guerre nazis au Canada. Il vise à établir un terrain d'entente entre les points de vue contradictoires et les différents groupes ethniques, ainsi qu'à s'informer sur les problèmes qui ont suscité des milliers de lettres de la part des électeurs.

CHRONOLOGIE

1948 - Début de la "guerre froide" entre l'Est et l'Ouest. Les autorités britanniques demandent la fin des procès des criminels de guerre.

1949 - Le Canada restreint l'immigration pour les anciens membres du parti nazi et des forces armées allemandes et pour les collaborateurs. Ces restrictions sont atténuées au cours des années qui suivent, puis levées en 1962.

1979 - Le projet de loi C-215, qui prévoit la perte de la citoyenneté canadienne pour les personnes condamnées pour crimes de guerre, est présenté, débattu puis retiré.

1980 - Un comité interministériel affirme que la législation en vigueur ne permet pas de traduire les criminels de guerre en justice.

1980 - On modifie le projet de Charte des droits et libertés pour éliminer tout risque d'obstacle constitutionnel aux poursuites.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

février 1985 - La Commission d'enquête sur les criminels de guerre est constituée et placée sous la présidence du juge Jules Deschênes.

novembre 1985 - La Commission définit les modalités d'audition des témoignages à l'étranger, en particulier en Union soviétique.

décembre 1986 - La Commission présente son rapport au gouvernement.

mars 1987 - Le rapport de la Commission est déposé, ainsi que la réponse initiale du gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Commission d'enquête sur les criminels de guerre, Rapport, Partie I: Publique, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, 1986.

Littman, Sol, "War Criminals in Canada: An Introductory Study", étude non publiée commandée par le Solliciteur général.

Silverstone, Jack, "Les possibilités légales d'intenter des poursuites contre les criminels de guerre au Canada". (Bibliothèque du Parlement, BP-24F)